

Prof. Dr. Michael Elicker
Hochschullehrer für Staats- und Verwaltungsrecht,
Steuer- und Finanzrecht sowie Verfassungsgeschichte
an der Universität des Saarlandes

Gutachterliche Stellungnahme

zu ausgewählten Aspekten der Änderungsvorschläge zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, November 2022

A. Zum Antrag der Fraktion der AfD, Überschneidungen zwischen Plenums- und Ausschusssitzungen künftig zu vermeiden und zugleich zum Antrag der Unionsfraktionen, Beratungen aus dem Plenum in nichtöffentliche Ausschusssitzungen zu verlagern

Die parlamentarische Beratungspflicht und dem Mitwirkungsrecht der Abgeordneten daran. Da die Geschäftsordnung des Bundestages der Verfassung im Range nachsteht, darf sich ihr Inhalt weder zu den ausdrücklichen Regelungen der Verfassung noch zu den allgemeinen Verfassungsprinzipien und den der Verfassung immanenten Wertentscheidungen in Widerspruch setzen.

BVerfGE 1, 144, 148 = NJW 1952, 537; BVerfG Beschl. v. 10.5.1977 – 2 BvR 705/75, BeckRS 1977, 108061, I. 3.

Unabhängig vom insofern unvollständigen Verfassungswortlaut ist aber völlig unstrittig, dass das Grundgesetz eine Auseinandersetzung mit dem sachlichen Inhalt einer Gesetzesinitiative im **Plenum** erwartet, weil **nur so auch das Plenum sinnvoll entscheiden kann**. Ich zitiere in der Folge aus den vergleichsweise wenigen hierzu zu findenden Kommentarquellen - wohl wird das Thema von vielen Autoren als zu selbstverständlich angesehen, zunächst zur Situation unter dem Grundgesetz Dietlein in Beck's Online-Kommentar: „*Gemäß Art. 76 Abs. 3 S. 6 hat der Bundestag über die*

Gesetzesvorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen. Obwohl dieser Grundsatz durch seine Aufnahme in Art. 76 Abs. 3 nur für Gesetzesinitiativen des Bundesrates festgeschrieben wurde, gilt er in entsprechender Weise für Gesetzesvorlagen der Bundesregierung und „aus der Mitte des Bundestages“ (BVerfGE 84, 304 (329); 145, 348 (360 Rn. 36)); andernfalls würde das Gesetzesinitiativrecht leer laufen. Art. 76 Abs. 3 S. 6 hat mithin nur eine klarstellende Funktion (BVerfGE 145, 348 Rn. 36). Die **Befassungspflicht** des Parlaments wird in den §§ 75 ff. GO-BT hinreichend konkretisiert (vgl. MKS/Masing/Risse Rn. 91). Aus dem Gesetzesinitiativrecht und dem systematischen Zusammenhang des Art. 76 Abs. 1 zu Art. 77 Abs. 1 und Art. 78 GG folgt ein Recht des Initianten, dass sich das Gesetzgebungsorgan, dh das Plenum des Bundestags, mit dem Vorschlag beschäftigt, darüber berät und Beschluss fasst („**Befassungsanspruch**“, zuletzt BVerfG 145, 348 Rn. 35 unter Verweis auf BVerfGE 1, 144 (153); Maunz/Dürig/Kersten Rn. 62).

Die Verpflichtung des Bundestages (des Plenums), über die Gesetzesinitiative zu beraten, bedingt eine inhaltliche Kenntnisnahme und ein hinreichendes, ernsthaftes Eingehen auf den unterbreiteten Vorschlag (BVerfGE 45, 1 (39) = NJW 1977, 1387). Dazu muss die Vorlage **allen Abgeordneten zugänglich** gemacht und innerhalb einer angemessenen Zeit auf die Tagesordnung einer Bundestagssitzung gesetzt werden. Der Bundestag darf einen Gesetzentwurf nicht von der Tagesordnung nehmen und die Befassung auf unbestimmte Zeit verschieben (MKS/Masing/Risse Rn. 86). Auch darf eine Befassung nicht wegen inhaltlicher Mängel des Gesetzentwurfs – etwa mit dem Argument, die Vorlage verstoße gegen das GG – abgelehnt werden (Jarass/Pieroth/Kment Rn. 6; MKS/Masing/Risse Rn. 89).

In der Beratung soll sich der Bundestag mit dem Gesetzesvorschlag in öffentlicher Sitzung durch eine allgemeine Aussprache mit Rede und Gegenrede auseinandersetzen; Ziel der Beratung ist es zu klären, ob die Vorlage angenommen, abgelehnt oder geändert werden soll. Im Anschluss an die Beratung wird im Plenum Beschluss über die Gesetzesvorlage gefasst (BVerfGE 84, 304 (329) = NJW 1991, 2474).“

BeckOK GG/Dietlein, 48. Ed. 15.8.2021, GG Art. 76 Rn. 39 ff.

In der Beratung muss inhaltlich ernsthaft auf die Gesetzesvorlage eingegangen werden,

Vgl. BVerfGE 1, 144 (153); Dietlein in Epping/Hillgruber GG Art. 76 Rn. 40.

damit der sich anschließende Beschluss „nicht blindlings getroffen“ wird.

Mann in Sachs GG Art. 76 Rn. 33; Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, 95. EL Juli 2021, GG Art. 76 Rn. 63.

Im Plenum hat somit eine ernst zu nehmende „Debatte“ stattzufinden. Sie lebt von einem Für und Wider, von spontanen Reaktionen im Parlament, von Zwischenrufen und unvorhersehbaren Wortmeldungen. Es ist völlig unbestritten, dass die Verfassung eine Auseinandersetzung mit dem sachlichen Inhalt von Vorlagen im **Plenum** erwartet, weil nur so auch das Plenum sinnvoll entscheiden kann. In den Lesungen von Gesetzesentwürfen als den wohl wichtigsten Vorgängen der Beratung muss sich der Bundestag mit dem Gesetzesvorschlag **in öffentlicher Sitzung** durch eine **allgemeine Aussprache mit Rede und Gegenrede auseinandersetzen**; Ziel der Beratung ist es, zu klären, ob die Vorlage angenommen, abgelehnt oder geändert werden soll. **Erst im Anschluss an die Beratung wird im Plenum** Beschluss gefasst über die Gesetzesvorlage.

BVerfGE 84, 304 (329); ferner *BVerfGE* 112, 363 (366); *VerfGH NW* NVwZ-RR 2000, S. 265 (267); *Dietlein* in Epping/Hillgruber GG Art. 76 Rn. 41.

Die Debatte im Plenum in dem gerade umrissenen Sinne kann nach zutreffender Auffassung auch nicht etwa durch ein rein schriftliches Verfahren ersetzt werden. Nach § 78 Abs. 6 Satz 1 GOBT soll der Ältestenrat des Bundestags zwar vermeintlich vorab vereinbaren können, anstelle einer Aussprache die schriftlichen Redetexte zu Protokoll zu nehmen. **Dies wird den Anforderungen, die Art. 76 Abs. 1 GG an die Beratung im öffentlichen politischen Forum des Bundestags stellt, nach zutreffender Auffassung aber schon heute nicht gerecht.**

Vgl. grds. *Bauer* Der Staat 49 (2010), S. 587 (589 ff.), zu einer Verletzung des Grundsatzes der Verhandlungsöffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG); Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, 95. EL Juli 2021, GG Art. 76 Rn. 63

Die Unmittelbarkeit der mündlichen parlamentarischen Verhandlung **im Plenum** ist somit durch die Verfassung mit hoher Dignität ausgestattet.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Gesetzgebungsverfahrens hängen eng zusammen mit dem **verfassungsunmittelbaren Recht der Abgeordneten auf freie Mandatsausübung gem. Art. 38 Abs. 1 GG, durch das das Verfassungsbild der Parlamentsdebatte mit gezeichnet wird.** Wichtige Folge aus der Gewährleistung des freien Mandates sind nämlich die Mitwirkungsansprüche der Abgeordneten, zu denen insbesondere auch das Rederecht zählt. Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlaments erlaubt zwar Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten. Jedoch dürfen den Abgeordneten die Mitwirkungsrechte nicht vollständig entzogen werden. Das BVerfG definiert einen unentziehbaren „Kernbereich“ verfassungsrechtlicher Abgeordnetenrechte, insbesondere:

- das Rederecht, das Stimmrecht im Plenum,
- die Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments,
- das Recht, parlamentarische Initiativen zu ergreifen.

BVerfGE 80, 188, 217 f., juris Rn. 102; E 140, 115, 150 f., juris Rn. 92.

Der einzelne Abgeordnete muss sich somit grundsätzlich auch jederzeit und zu jedem Vorhaben durch Zwischenfragen und Zwischenrufe in die Debatte einbringen können. Ihre Funktion als Vertreter des ganzen Volkes können Abgeordnete nur ausüben, wenn sie das Recht haben, an dessen Willensbildung und Entscheidungen zu partizipieren. Dies setzt voraus, dass sie Gelegenheit zur Teilnahme an allen Plenarsitzungen erhalten und an den Verhandlungen des Plenums durch Wortbeiträge teilnehmen können.

Thiesling in *Heusch/Schönenbroicher*, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 30 Rn. 19.

Entsprechendes gilt auch für das Recht auf aktive Teilnahme an den Sitzungen der Ausschüsse, denen der betreffende Abgeordnete angehört. Schon zum Status des einzelnen Abgeordneten gehört, dass die Mitglieder des Parlaments grundsätzlich einander formal gleichgestellt sind und über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen. Dies folgt in erster Linie daraus, dass die Repräsentation des Volkes bei parlamentarischen Entscheidungen nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit, sondern vom Parlament in der Gesamtheit seiner Mitglieder bewirkt wird.

BVerfGE 80, 188, 218, juris Rn. 103; E 130, 318, 342, juris Rn. 102 f.; E 140, 115, 149 f., juris Rn. 91; BVerfG, NVwZ 2016, 922, 925, juris Rn. 96.

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG setzt daher die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten voraus

BVerfGE 80, 188, 218, juris Rn. 103; E 84, 304, 321, juris Rn. 93; E 130, 318, 342, juris Rn. 103; E 140, 115, 150, Rn. 91.

und umfasst das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung insgesamt.

BVerfGE 96, 264, 278, juris Rn. 60; E 140, 115, 150, juris Rn. 91.

Übertragen auf die Ebene der Fraktionen ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen.

BVerfGE 93, 195, 204, juris Rn. 43; E 135, 317, 396, juris Rn. 153; StGH Hessen, Urteil vom 9. Oktober 2013 - P.St. 2319 -, DVBl 2014, 40, 41, juris Rn. 112.

Die Fraktionen haben ihrerseits ein aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitetes Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung.

BVerfGE 84, 304, 325, juris Rn. 106; E 96, 264, 278, juris Rn. 60; 112, 118, 133, juris Rn. 46; E 135, 317, 396, juris Rn. 153.

Als politische Kräfte sind die Fraktionen ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln wie die Abgeordneten selbst.

BVerfGE 140, 115, 151, juris Rn. 92.

Das Bundesverfassungsgericht differenziert auf dieser Grundlage hinsichtlich der Frage von Zugang und Besetzung zu parlamentarischen Gremien anhand der Aufgabenstellung des jeweiligen Gremiums.

BVerfGE 96, 264, 280, juris Rn. 96; E 140, 115, 151, juris Rn. 94.

Da sich ein **wesentlicher Teil des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in den Ausschüssen vollzieht, haben die Fraktionen danach ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zu den Beratungen** in den Ausschüssen oder ähnlichen Gremien,

BVerfGE 70, 324, 363, juris Rn. 146; BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Februar 2002 - Vf. 13-VIII-00 -, BayVBl. 2002, 332, 333, juris Rn. 44.

wobei jeder Ausschuss grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums sein muss - **Grundsatz der Spiegelbildlichkeit.**

Aus letzter Zeit BVerfGE 135, 317, 396, juris Rn. 153; E 140, 115, 151, juris Rn. 93.

Das impliziert, dass zugleich die Mitwirkungsrechte des einzelnen Abgeordneten in Plenum und Ausschuss zu wahren sind wie auch die spiegelbildliche Repräsentation der Fraktion im Ausschuss. **Dass diese Vorgaben bei den hier gegenständlichen Terminüberschneidungen nicht zu wahren sind, liegt auf der Hand.**

Den Abgeordneten durch organisatorische Vorkehrungen dazu zu **zwingen, entweder auf sein Mitwirkungsrecht im Plenum oder auf sein Mitwirkungsrecht im Ausschuss zu verzichten, verstößt somit gegen Verfassungsforderungen hoher Dignität.**

Die Funktions- und Zuständigkeitsordnung der Verfassung, zu der auch die vollen Mitwirkungsrechte der Einzelabgeordneten gehören, ist aufgrund der negativen Erfahrungen mit den „flexibleren“ Notstandsartikeln der Weimarer Verfassung als eine unverbrüchliche konzipiert, auch für Krisenzeiten.

Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 95. EL Juli 2021, GG Art. 42 Rn. 99.

Sie kann auch **nicht durch kollidierendes Verfassungsrecht, hier etwa das Ziel der Arbeitsfähigkeit des Gesamtparlaments, aufgeweicht oder modifiziert** werden.

Neben den Mitwirkungsrechten der Abgeordneten ist es die Schmälerung an demokratischer Repräsentation, die zu verfassungsrechtlichen Zweifeln führen muss. Dies galt schon für die mit Wirkung vom 25.3.2020 geltende Geschäftsordnungsänderung, nach der ein § 126a in die Geschäftsordnung des Bundestags eingefügt wurde (BGBl. I

S. 764), geändert m. W. v. 17.9.2020 BGBl. I S. 2067: § 126a „*Besondere Anwendung der Geschäftsordnung auf Grund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19 (1) Der Deutsche Bundestag ist abweichend von § 45 Absatz 1 beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. (2) [...]*“ Deutlich zeigt sich nach der Kritik in der Literatur an § 126a GOBT dieser Fassung die mit der Herabsetzung der Anforderungen an die Beschlussfähigkeit einhergehende Schmälerung demokratischer Repräsentation.

Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 95. EL Juli 2021, GG Art. 42 Rn. 99.

B. Zur generellen Frage der Ausschussöffentlichkeit und wiederum zum Antrag der Unionsfraktionen, Debatten aus dem Plenum in nichtöffentliche Ausschusssitzungen zu verlagern

Das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip verlangt, dass der Willensbildungsprozess im Parlament für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.

BVerfGE 40, 296, 327.

Das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Parlaments ist somit zwingende Folge der Volkssouveränität. Wesentliches Merkmal des demokratischen Parlamentarismus ist die Information der Öffentlichkeit über Inhalt und Motive parlamentarischer Entscheidungen. Zudem wirken allein die Anwesenheit der Öffentlichkeit und die damit verbundene Kontrolle einer zu starken Betonung von Partikularinteressen entgegen. Dementsprechend ist das Öffentlichkeitsprinzip in allen deutschen Landesverfassungen und dem Grundgesetz normiert.

Catrein/FlascheVerfassung des Saarlandes Kommentar herausgegeben von den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes, 2009, S. 377.

Nach diesen materiell-verfassungsrechtlichen Herleitungen - statt nach rein formaler Betrachtung - ist auch die materielle Verfassungsfrage zu entscheiden, ob das Öffentlichkeitsgebot nur für das Plenum gilt oder auch für die Verhandlungen in den Ausschüssen.

Das Bundesverfassungsgericht hat, wie gerade schon gezeigt wurde, festgestellt, dass sich ein wesentlicher Teil des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in den Ausschüssen vollzieht und daraus weitreichende Rechtsfolgen abgeleitet.

BVerfGE 70, 324, 363, juris Rn. 146; BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Februar 2002 - Vf. 13-VIII-00 -, BayVBl. 2002, 332, 333, juris Rn. 44.

Das spricht sehr dafür, das Öffentlichkeitsgebot auch für Ausschüsse gelten zu lassen, **jedenfalls aber dann, wenn, wie es die Unionsfraktionen vorschlagen, bei vielen Gegenständen eine Beratung im Plenum gar nicht mehr stattfinden soll**, sondern nur noch ein Abnicken. Freilich muss sich dann die Öffentlichkeit auf die Verhandlung im Ausschuss erstrecken und nicht nur auf die Schlussabstimmung.

Das bringt erhebliche verfassungsrechtliche Risiken mit sich:

I. Das Problem mit der Sitzungsöffentlichkeit

Aus praktischen Erwägungen wird darauf hingewiesen, dass die Ausschussräumlichkeiten des Bundestages zu klein sind für eine veritable Saalöffentlichkeit.

Dieses Problem könnte dann aber wohl - außer durch großzügige Neubauten, die wohl niemand will - nur durch Verfassungsänderung aus der Welt geschaffen werden: Sitzungsöffentlichkeit bedeutet die prinzipielle Möglichkeit freien - und gleichen - Zutritts für jedermann.

Klein, in: Dürig/Herzog, Art. 42 Rn. 32 ff., 53; Müller-Terpitz, in: Löwer/Tettinger, NRWVerf, Art. 42 Rn. 8 ff.; Huber, in: Meder/Brechmann, Art. 22 Rn. 3; Morlok/Hientzsch JuS 2011, 1 (2).

Dieses Zutrittsrecht kann freilich nur in den Grenzen des nach den räumlichen Gegebenheiten Möglichen bestehen; umgekehrt wäre es mit dem Öffentlichkeitsgebot nicht vereinbar, von vornherein keinen angemessenen Zuschauerraum vorzusehen.

Lindner/Möstl/Wolff/Möstl, 2. Aufl. 2017, BV Art. 22 Rn. 5; BK GG/Müller-Terpitz, Art. 42 GG Rn. 35; MKS/Schliesky Art. 42 GG Rn. 28.

Die Vergabe der Plätze dieses angemessenen Zuschauerraumes muss sich im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten nach gleichen und nachvollziehbaren Kriterien gestalten.

MKS/Achterberg/Schulte Rn. 28; BeckOK GG/Brocke, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 42 Rn. 1 ff.

Garantiert ist die Verhandlungsöffentlichkeit vom Beginn bis zum Ende der Sitzungen, d. h. die Möglichkeit des freien **Zutritts zur Sitzung** sowie der ungehinderten **Beobachtung des Sitzungsablaufs**.

Lindner/Möstl/Wolff/Möstl, 2. Aufl. 2017, BV Art. 22 Rn. 5.

Zur entsprechenden Regelung der Hessischen Verfassung erläutert Rainer Kallert in Schmitt/Kallert/Braun/Schätz/Meister, in PdK He A-3, Verfassung des Landes Hessen (Aug 2018): „*Der in der hiesigen Vorschrift festgeschriebene **Grundsatz der Öffentlichkeit der Plenarsitzungen** gehört zu den **Grundpfeilern der parlamentarischen Demokratie** (vgl. dazu für viele BVerfGE 131, 152, 205): So entspricht es der Idee der Repräsentation, dass die Repräsentierten erfahren, wie die Repräsentanten das ihnen übertragene Mandat wahrnehmen – und zentral hierfür ist deren Verhalten im Plenum des LT und die diesbezügliche Transparenz. Dem korrespondiert das tatsächliche Interesse der Öffentlichkeit an den Beratungen in den „Vollsitzungen“ des LT, in denen über die maßgeblichen landespolitischen Fragen entschieden wird. Umgekehrt ist es für eine lebendige Demokratie unabdingbar, dass Politik in und unter Beteiligung „der Öffentlichkeit“ stattfindet und der politische Diskurs die für das Leben der Menschen*

zentralen Fragen aufgreift und nachvollziehbar verhandelt. Dafür ist das öffentlich tagende Parlament bei weitem nicht der einzige, aber doch ein, nach der Idee der repräsentativen Demokratie sogar der zentrale Ort.

Dementsprechend schreibt **Art. 89 Satz 1 HV** (und dem folgend § 56 Abs. 1 GO-LT) fest, dass Vollsitzungen des LT, also die **Plenarsitzungen**, öffentlich stattfinden haben. ...

Die verfassungsrechtlich vorgegebene Öffentlichkeit der Plenarsitzungen hat zur Konsequenz, dass grundsätzlich jedermann Zutritt zu ihnen hat (vgl. ebs. und ähnl. auch zum Folgenden: Rupp-v. Brünneck/Konow in Zinn/Stein, a. a. O., Art 89 Erl. 2 und Pieroth in Jarass/Pierothe, a. a. O., Art. 42 Rn. 1a). Ebenso wie bei öffentlichen Gerichtsverhandlungen ist dabei unschädlich, dass die Zuschauerzahl aus praktischen Gründen begrenzt ist und gegebenenfalls (kostenlose) Karten zur Platzreservierung ausgegeben werden. Es ist nur zu gewährleisten, dass der Zugang willkürfrei geregelt wird.“

Rainer Kallert in Schmitt/Kallert/Braun/Schätz/Meister, in PdK He A-3, Verfassung des Landes Hessen (Aug 2018), Hervorhebung durch Unterstreichung hinzugefügt.

Kallert erwägt weiter hinsichtlich der Pressevertreter: „Ob dabei Presse und Rundfunk einen privilegierten Anspruch auf Zugang haben, ist gleichfalls nicht abschließend geklärt; die in der HV allerdings nur sehr unvollkommen formulierte Pressefreiheit (vgl. Art. 11 HV) und die besondere Bedeutung, die Presse und Rundfunk als Multiplikatoren für die Herstellung von Öffentlichkeit haben, sprechen immerhin dafür.“

Rainer Kallert in Schmitt/Kallert/Braun/Schätz/Meister, in PdK He A-3, Verfassung des Landes Hessen (Aug 2018).

Die Argumentation mit der Multiplikatorfunktion ist durchaus beachtlich, allerdings kann dieser Gedanke nicht zu einem völligen Ausschluss der **persönlichen Bürgeröffentlichkeit** zugunsten der **Presseöffentlichkeit** führen, ebenso wenig wie die **Saalöffentlichkeit** durch eine **Medienöffentlichkeit** nur ergänzt, nicht aber ersetzt werden darf.

Rolf Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, PdK NW A-3, 2.; Lindner/Möstl/Wolff/Möstl, 2. Aufl. 2017, BV Art. 22 Rn. 6.

Das folgt auch schon daraus, dass ein nur teilweiser Ausschluss der Öffentlichkeit nicht zulässig ist.

Lindner/Möstl/Wolff/Möstl, 2. Aufl. 2017, BV Art. 22 Rn. 9.

Zwar können Kontingente für angemeldete Gruppen - auch für die Pressevertreter - vergeben werden, solange für unangemeldete Einzelbesucher eine nach den Erfahrungen ausreichende Zahl freier Plätze zurückgehalten wird.

Lindner/Möstl/Wolff/Möstl, 2. Aufl. 2017, BV Art. 22 Rn. 6.

Für die entsprechende Rechtslage im Saarland wurde im Kommentar des Verfassungsgerichtshofes zu Recht festgestellt: *„Zutritt. Öffentlichkeit ist dadurch herzustellen, dass grundsätzlich jedermann Zutritt zum Sitzungssaal hat und den dortigen Verhandlungen zuhören kann. **Dieser räumliche Zutritt kann nicht durch Rundfunk- oder sonstige Übertragung ersetzt werden. Einer Überfüllung kann durch Abweisung weiterer Zuhörer oder vorherige Vergabe von Einlasskarten begegnet werden. Demgegenüber hat der Präsident einer chronischen Überfüllung jedoch durch Wahl eines anderen Sitzungsortes Rechnung zu tragen.**“*

Catrein/Flasche, Verfassung des Saarlandes Kommentar herausgegeben von den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes, 2009, S. 377 f.

II. Rechtsfolge der Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips: Unwirksamkeit

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen im Parlament stellt ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus dar und ist als solches eine wichtige Ausprägung des **Demokratieprinzips**.

BVerfGE 70, 324 (355); BVerfGE 84, 304 (329); BVerfGE 125, 104 (123 f.); BVerfGE 131, 152 (204 f.).

Das Öffentlichkeitsprinzip ist nach der Rechtsprechung des BVerfG eine notwendige Funktionsvoraussetzung für eine repräsentative Demokratie, indem es die Kontrollrechte des Volkes als Souverän gewährleistet. Repräsentation erfordert Vermittlung von Informationsströmen in doppelter Richtung und ist daher ohne Publizität nicht denkbar.

BVerfGE 134, 141 (173); BK GG/Müller-Terpitz Rn. 27, 30.

Es trägt dem Gedanken Rechnung, dass die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes beruhen muss.

BVerfGE 118, 277 (353); BVerfGE 134, 141 (174).

Die Einhaltung dieses Verfahrensgrundsatzes ist daher zur Gewährleistung des parlamentarischen Charakters einer Entscheidungsfindung unabdingbar und ermöglicht erst die demokratische „Kontrolle“ des Parlaments durch die Wähler.

BVerfGE 134, 141 (176); Morlok/Hientzsch JuS 2011, 1 (2).

Ein **fehlerhafter Ausschluss der Öffentlichkeit** bzw. eine allgemeine Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips muss daher **nach ganz h.M. zur Nichtigkeit eines Parlamentsbeschlusses führen!**

Jarass/Pieroith/Pieroith Rn. 2; v. Münch/Kunig/Groh Rn. 31; Maunz/Dürig/Klein/Schwarz Rn. 64 BK GG/Müller-Terpitz Rn. 33; Jarass/Pieroith/Pieroith Rn. 2; Kornmeier DÖV 2010, 676 (680); v. Münch/Kunig/Groh Rn. 31; Maunz/Dürig/Klein/Schwarz Rn. 64 a.A. MKS/Achterberg/Schulte, 6. Aufl. 2010, Rn. 6; BeckOK GG/Brocke, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 42 Rn. 10, 14.

So auch Möstl für Bayern: *„Die Charakterisierung als bloße Ordnungsvorschrift wird der Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nicht gerecht. Vielmehr handelt es sich um einen Verstoß gegen eine wesentliche verfassungsrechtliche Verfahrensvorschrift.“*

Lindner/Möstl/Wolff/Möstl, 2. Aufl. 2017, Bayerische Verfassung Art. 22 Rn. 9; ebenso *Huber*, in: Meder/Brechmann, Art. 22 Bayerische Verfassung Rn. 4.

Und für das Saarland: „**Beschlüsse des Landtages, die unter Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip zustande kommen, sind ungültig.**“

Catrein/Flasche, Verfassung des Saarlandes Kommentar herausgegeben von den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes, 2009, S. 379 unter Hinweis auf eine lange Verfassungstradition - *Perels, Die Zulässigkeit und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen des Reichstages, AöR 15, 548, 558.*

III. Ergebnis:

Im Ergebnis festzustellen ist, dass insbesondere dann, wenn die Arbeit des Bundestages materiell noch stärker in die Ausschüsse verlagert wird als bisher - wie nach dem Unionsantrag - ein fehlerhafter Ausschluss der Öffentlichkeit zu einem hohen verfassungsrechtlichen Risiko für die Wirksamkeit der Parlamentsbeschlüsse werden kann. Für das Problem mangelnder Kapazitäten in den Ausschusssälen für Mitglieder der Öffentlichkeit gibt es allein auf der Ebene einer Geschäftsordnungsänderung - mag eine Änderung auch Pressepräsenz und elektronische Übertragungswege an die Öffentlichkeit beinhalten - keine Lösungsmöglichkeit.

27. November 2022

Prof. Dr. Michael Elicker
Staatsrechtslehrer